



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/14
31 January 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 6(a)

种族主义、种族歧视、仇外心理和一切形式的歧视：
《德班宣言和行纲领》的全面落实和后续行动

人权事务高级专员的报告，其中载有
关于制订种族平等指数的
基本文件草案

内 容 提 要

本报告载有关于研究按照人权委员会第 2005/64 号决议第 29 段制订种族平等指数的可能性的基本文件草案。

为了切实有效地响应委员会的要求,人权事务高级专员办事处开展了调研工作,以求确定制订种族平等指数时应当加以考虑的概念和经验方面(E/CN.4/2005/17)。另外,对于已经正在努力制订种族平等指数或任何反歧视指数的国家和组织,还开展了有关这些国家和组织此前举措和良好做法的情况普查工作。而且,人权高专办还组织了得到广泛利害关系方参与的磋商,其中包括联合国机构、区域组织、非政府组织和学术界的专家。

本报告阐述了构建指数涉及到的不同方面,以期评估这项工作的可行性。报告中提出了拟订指数的利弊,讨论了困难和障碍,提出了若干解决办法。

参加磋商的专家认为,种族平等指数从技术上讲是可行的,作为通过指标制度观察种族不平等现象的一种科学和综合框架可具有附加价值。这些指数可以成为会员国和其他利害关系方监测执行反歧视政策所取得的进展的国别特定工具。这样,各种利害关系方就能够利用有关不平等现象的数据作为指导,制订反对种族歧视的恰当公共政策。

许多国家缺少按照民族分类的数据,这可能会成为制订指数的障碍。但是,这个问题可能会随时间的发展得到解决,指数的制订有可能推动会员国编拟和提供此类数据。

由于各国国情不同,不应当用指数在会员国中排位。应当向少数群体保证,族裔数据不会被用来矮化和排斥他们。应当通过宣传工作解释数据的使用情况和为了避免使用不当而采取的防范措施,以便解决保密和安全问题。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 10	3
A. 背景.....	1 - 2	3
B. 目的和范围.....	3 - 4	3
C. 方法.....	5 - 10	3
二、概念问题.....	11 - 32	6
A. 种族的界定.....	11 - 14	6
B. 识别种族化的群体.....	15 - 24	7
C. 衡量不平等或衡量歧视.....	25 - 26	8
D. 着想于全局，着手于局部.....	27 - 32	9
三、方法问题.....	33 - 49	10
A. 确定指数的基本方面.....	33 - 36	10
B. 使用指标的类型.....	37 - 40	11
C. 每项指标的加权.....	41 - 42	11
D. 替代办法.....	43 - 49	12
四、数据相关问题.....	50 - 75	13
A. 数据来源.....	50 - 53	13
B. 分类数据的可得性.....	54 - 59	14
C. 国家承诺.....	60 - 70	15
D. 法律和道德制约.....	71 - 72	16
E. 数据保护措施必要性.....	73	17
F. 公民社会的作用.....	74 - 75	17
五、结 论.....	76 - 80	18
Annex. List of participants in the consultation workshop held on 14-15 November 2005 in Geneva.....		20

一、导 言

A. 背 景

1. 本报告是按照人权委员会第 2005/64 号决议第 29 段提交的，该项决议要求联合国人权事务高级专员在 2005 年加快研究制订种族平等指数可能性的磋商进程，并向人权委员会第六十二届会议提交一份关于拟议指数的基本文件草稿。

2. 关于《德班宣言和行动纲领》执行情况的独立知名专家组在 2003 年 9 月 16 日至 18 日举行的第一次会议上建议，国际社会寻找衡量现有种族不平等的方法，也许可以制定一种种族平等指数，类似于联合国开发计划署制定和使用的“人类发展指数”。委员会第 2004/88 号决议第 13 段对此表示赞成，并请联合国人权事务高级专员办事处研究按照独立知名专家组的建议拟订种族平等指数的可能性。在此基础上，以人权高专办开展的活动为重点，向委员会第六十一届会议提交了第一份报告(E/CN.4/2005/17)。

B. 目的和范围

3. 本报告择要说明了在人权高专办组织的磋商过程中，就研究制订种族平等指数的可能性生成的知识和投入的状况。本文件的主要目的是向委员会第六十二届会议报告这方面的议事情况。

4. 报告阐述了制订种族平等指数的可行性问题，提出了构建指数涉及的各种问题以及编拟困难。虽然本报告含有与构建指数相关的评论意见，但并不是主张拟订指数的建议书。在第二节中列入了具体的例证和技术细节，完全是为了帮助更好地了解其中涉及的挑战。

C. 方 法

1. 情况普查

5. 人权高专办就拟订种族平等指数在技术上和政治上的可行性开展了初步调研。对于已经努力制订种族平等指数或任何类型的反歧视指数的国家和组织过去的

举措和良好做法开展了一次普查。对于重大举措的这一调查主要侧重于以下指数：洛杉矶城市联盟平等指数、联合国开发计划署的人类发展分类指数、世界卫生组织的健康不平等指数和挪威统计学会的性别平等指数。所有这些指数的共同之处在于，它们在不同程度上都试图利用统计数据促进平等，较具体而言，这些指数都是衡量反对歧视的进展和激发变革行动的工具。

6. 这项调查工作有助于明确某些核心概念和方法问题，阐明在各个组织内参与类似项目的专家和利害关系方。在此之后，邀请这些专家和利害关系方参加了磋商进程。

2. 与利害关系方的磋商

7. 为了响应委员会的要求聘用了一名顾问开展初步研究。与此同时，举行了一系列的人权高专办内部磋商会议以便确定在评估创建种族平等指数的可行性过程中需要加以考虑的概念和经验要素。此外，该名顾问与一些利害关系方，包括联合国机构、非政府组织和学术机构，于 2005 年 8 月 15 日至 19 日在纽约举行了一系列双边磋商会议。最后，于 2005 年 11 月 14 日和 15 日在日内瓦主办了一次专家磋商研讨会。研讨会为专家们交换意见和交流经验提供了一个共同的平台。

8. 欧洲反对种族主义和不容忍委员会执行秘书伊斯尔·加切特先生主持了专家磋商研讨会。大约 20 名专家和从业人员以及联合国机构、区域组织、非政府组织和学术机构的代表参加了研讨会。在会议之前两个月，向与会者分发了顾问编写的一份参考文件和人权高专办反歧视股提交的一份背景文件以征求意见。这一磋商进程产生了十分宝贵的投入，对于编写本报告，阐明关键的行为者，开辟沟通渠道作出了贡献。所开辟的沟通渠道将对收集促进平等的数据这一涉及面甚广的问题产生长期的影响。

9. 在协商过程中就下列要点达成了谅解：(a) 制订种族平等指数的必要性；(b) 这一指数将是会员国和其他利害关系方在国家层次监测落实反歧视政策而随时间发展所取得进展的国别特定工具；(c) 指数的用意并不是将会员国排位，因为种族主义和种族歧视在不同国家有不同的情况；(d) 在磋商会议中，与会者提出，缺乏按照民族分列的数据是一项重大障碍。但是，构建指数就可能推动会员国编拟和提供这些数据；(f) 应当向少数人群体保证，族裔数据不会被用来矮化或排斥他们。

应当通过宣传工作和保障措施避免这些数据的使用不当，尤其是要避免被用于种族成见，从而解决保密和安全问题。

10. 本报告是按照与会者在磋商过程中讨论的主要问题编排结构的。下一节处理指数的概念问题。报告第三节侧重于方法问题。第四节简要说明与数据有关的问题。

二、概念问题

A. 种族的界定

11. 参加磋商的各方认为，对于有可能承受社会、政治或经济不平等的社会群体和其他群体，可以按照下列标准加以区分：民族、种族/肤色、种姓、部落、移民地位、国籍、宗教和原住/土著地位。这一系列示意性标准有助于确定多数或少数地位，而且被认为是自我认同和他人指认的一种结合。

12. 通过上述标准可以找到多种标记，这些标记反映和再现了在社会、政治或经济意义上变得不同的各个社区之间的分界线。在有些情况下，最清楚地反映出这种分界的是族裔，而不是宗教。但在另一些情况下，最清楚地划出这种分界的则是宗教，甚至是某种宗教内部的教义派别。参加磋商的各方强调，如果建立起一种种族平等指数，就能有助于沿着这些分界线把握不平等现象(往往以歧视为表现形式)。

13. “种族”一词是有问题的，因为它与生物特征挂钩，被用来证明人类之间存在着道德和智力的等级关系。这是种族观念的根本所在，是构成种族主义概念的依据，受到了质疑。现在普遍公认的是，种族概念是一种社会观念，与实在的类别无关。社会科学取而代之的说法是“种族化的群体”，并坚持认为，社会多数和种族化的少数之间不存在固定的界限。因此，“种族平等指数”涉及的是种族化的群体，而不是按照生物特征界定的种族。

14. 另外，有些专家指出，“种族平等指数”这一名称可能不恰当，因为有人会说，出于实用这一指数可能会被用于某些群体，而这些群体并不合乎种族群体甚至种族化群体的条件，而是属于族裔、语言或宗教少数人群体。在许多国家，与基于种族的歧视相比，部落制度和族裔排斥才是真正的问题。有人认为，《消除一切

形式种族歧视国际公约》第一条可以作为把握身份特征的不同方面和种族歧视的各个方面的—般性框架。

B. 识别种族化的群体

15. 如上一份报告(E/CN.4/2005/17)所述，并不存在“种族”或族裔群体的国际分类制度。“部落”、“少数民族”、“种族”或“土著人民”等词在不同的国家具有不同的含义。由于这个原因，国际组织依靠的是各个国家的统计部门在国家种族/族裔分类制度基础上编拟的国家数据。这对于在国家之间进行比较有一定的不便之处，不过，的确可以借此监测随时间发展而在国家层次出现的变化以及这种变化的方向和速度。

16. 另外，参加磋商的专家指出，在构建国家层次的族裔或种族分类制度方面，并没有系统性的办法。决定性的因素既不是社区的大小，也不是变化中的人口结构。

17. 欧洲联盟责成开展的一项研究表明，美国和加拿大自第一次人口普查(分别为1790年和1871年)以来就记录了关于“种族”或“族裔”的数据。这种命名和定义随着法律和政治发展(美国取缔了奴隶制，加拿大取消了种族类别)而沿革，但出于反对歧视的目的而收集此类数据的活动并没有摆脱传统的统计方法。¹

18. 例如，美国管理和预算局1997年10月宣布了联邦种族和族裔数据订正标准。现在的起码种族类别是：美洲印第安人或阿拉斯加土人、亚裔、黑人或非裔美国人、夏威夷土人或其他太平洋岛人、白种人。管理和预算局没有使用公开听证和国会听证原先提出的一个多种族类别，而是采用了一个机构间委员会的建议，允许填表人填写身份特征时选择一种或多种种族。经管理和预算局批准，2000年的人口普查调查表还列出了第六种种族类别：某些其他种族。另外还有两种族裔起码类别：西班牙语人或拉美人、非西班牙语人或拉美人。西班牙语人或拉美人可能属于任何种族。²

19. 在过去的十年里，统计工作使用族裔类别在英国已经变成普遍做法。为此，反歧视政策所发挥的作用已经成为一种决定因素。促进平等的目标使得族裔分类的使用合法化，而这在过去被认为是强化种族主义的做法。对于族裔统计数据的需要产生于贯彻平等政策的具体承诺，这种需要反映的是，开展监测显然是必要的。

20. 据专家们说，在澳大利亚，涉及到族裔的分类法使用“仍然很不确定”。“种族”概念曾经在两次人口普查(1971年和1976年)中被用来认定原住民，后来被放弃。直到1999年，用来识别面临“不利地位”(在澳大利亚此词特指歧视)群体的官方类别涉及的是语言：非英语背景。

21. 虽然荷兰实行一种“少数民族”政策，但比较研究指出，该国一向采用一种首先基于移民出生地国，其次基于移民父母的出生地国的分类办法。“外来”类别的出台并没有改变统计识别人口群体的方法。

22. 在巴西，从1990年起采用了“土著”类别，将国家的种族分类制度改变成了基于“肤色”和“种族”两者的制度。目前实行的五种类别为：branco、pardo、preto、amarelo(黄种人，指亚洲移民的后裔)和“土著”。pardos和pretos合指在巴西联邦的大部分州里占人口多数的“Negros”(黑人)。国家人口普查和家庭普查都使用这种种族分类法。

23. 确定“种族”或种族化群体也构成一些概念问题，因为许多群体反对简单的分类。加拿大的例子表明，多种分类是可能的：种族一词和按照肤色将人口分类得到了公众的理解。当然，这种分类的确有其实用性。但是，按照移民地位分类也是实用的，因为移民在入境后的头10年到15年期间会面临歧视，对于他们能否达到相同于本地人的社会经济地位产生着长期累积影响。

24. 加拿大统计局的官方分类采用了“可见少数群体”的概念，这与过去两种分类的任何一种都不完全重合。但是，无论采用的分类方法如何，将要加以计算的指数和指标所具有的价值都能良好地代表通过其他可能定义获得的价值，应当能够清楚地反映出所发现的不平等程度。概念上的这种制约本身并不构成障碍：只要能够被人理解，就可以在制订和使用指数的过程中纳入适当的防范措施。

C. 衡量不平等或衡量歧视

25. 衡量不平等和衡量歧视在概念和操作上并不相同。查明歧视措施首先要求得到关于不平等的数据。要想证明歧视的存在，就必须另外开展分析。例如，为了证明歧视的存在，就必须通过教育水平、年资、经济活动领域等等控制收入的不平等。

26. 可以通过分析方法构建衡量歧视的指标制度。另外，也可以建立指标制度衡量不平等现象，同时并不假设不平等是歧视造成的后果。其中的不同之处在于，对不平等的尺度必须加以分析和汇总，以便得出歧视指标。后者要求的数据操作更繁重，而前者较为容易做到。界定和构建不平等尺度所采用的方式可有利于利害关系方在下一步中衡量歧视。

D. 着想于全局，着手于局部

27. 在概念层次，构建种族平等指数的一个特别挑战是如何着想于全局，着手于局部。种族歧视是一种普遍现象，但在不同国家的表现和强度则随着时间和根据历史条件、社会和经济状况以及政策框架而有所变化。

28. 国际人权框架为构想和诠释能够适用于各国的指数提供了一个框架，因此也就有助于建立起方法上的趋同。国际人权文书能够帮助所有会员国建立起一种共同的办法确保在构建指数的过程中保持起码程度的连贯和一致。

29. 《世界人权宣言》以及《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》提供了一个共同的参照系，已经被多数国家的国内法所吸纳。在这些一般性的文书之下还衍生出了不同的专题公约，其中有些尤其侧重种族歧视问题。³ 《消除一切形式种族歧视国际公约》、1958年国际劳工组织《关于就业和职业歧视的第111号公约》和《取缔教育歧视公约》可以作为诠释和行动的一般框架。会员国已经作出承诺贯彻落实国际标准并将这些标准纳入本国立法。另外，由于有了这些国际法律文书，在区域层次还通过了欧洲联盟关于“实施不同种族或民族血统之间待遇一律平等原则”的第2000/43/EC号指令和“关于制订一个就业和职业平等待遇一般框架”的第2000/78/EC号指令。

30. 由于统计数据与诠释和行动的框架密切相连，这种共同参照系还能够帮助解决与评估种族平等各个方面相关的问题。这方面的难题涉及到将权利转化为一组指标的操作问题，而这组指标不应过多，以便切实可行和方便处理，但又应当达到足够的详细程度以便涵盖各项基本权利。

31. 然而，挑选用来构建指数的指标时，在价值观上不可能是中立的。这种选择需要反映出特定国家在特定时间的特定社会文化条件。另外，判定种族化群体的方式应当不同于对待不同社会的方式。有时，判定的标准可能是肤色，有时则可能

是移民地位，或者是族裔群体、部落、种姓、语言、宗教，或部分这些标准的组合。无论如何，对于涉及不同群体的不同情况将采用一种类似方法构建指数。用这种方法计算的指标将是有意义的。

32. 构建性别平等指数的经验表明，在一个存在着巨大文化、社会和经济差异的世界中，无论以绝对值还是相对于男性比较妇女的地位不是一件容易的事。使用的指数越少，结论的不确定性就越大，使用的综合尺度越多，就越难以追踪造成统计差异的过程。因此，许多人也就很自然地对于开发计划署的两项性别指数提出了批评，即性别发展指数和妇女权利指数，这种批评意见反映了在性别平等概念和内容上的国家和文化分歧。例如，有些人认为，对于纳入指数的指标作出的选择不能充分反映妇女在其社会中的实际状况。⁴ 就像一位专家所说，“从技术上看，建立起了监测歧视制度的每个国家都必须根据自己的历史，根据自己对于平等和不歧视的认识，根据所追求的目标和可加利用的手段作出决定”。⁵

三、方法问题

A. 确定指数的基本方面

33. 虽然现在还没有作出构建种族平等指数的决定，但事先预见其中涉及到的困难对于作出这项决定是一个关键的因素。因此，将要研究构建指数的基本步骤，以便查明这项工作将会遇到的困难和障碍。

34. 将参照联合国系统制订的规范框架确定所要衡量的基本方面。这方面的建议是，指标应当针对国际人权文书包含的人权基本方面，特别是公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利。然后，将每一类权利转化为具体的量化尺度。一项多方面指数应当涵盖下列方面：劳力市场、经济和社会服务、法律面前的平等、政治参与、保护免于暴力和迫害、承认和接受、尊严以及文化权利。

35. 必须考虑到，指数反映的不是一国公民这些权利得到保障的程度，而是一个人由于民族或肤色而在享有权利方面存在的差异。这方面的例子包括经济不平等、社会和政治权力不平等、地位不平等、宪法或法规中包含的不平等、享有基本人权包括行使各种自由的权利和在行使过程中受到保护的权利的不平等、诉诸法律裁判和行使法律裁判过程中的不平等。对于其中的每个方面都可采用若干指标。例

如，各种族裔/种族群体(在这种群体当中可能又会有多数和种族化的少数)中生活在贫困线以下的家庭百分比就可以作为经济不平等的指标之一。

36. 将直接使用或经过调整使用联合国开发计划署《人类发展报告》为了界定人类发展指数采用的三个基本方面，即预期寿命、受教育程度和收入。但是，将用关于公民权利、政治权利和文化权利的指标加以补充。

B. 使用指标的类型

37. 指标是评估极小一部分经验现实的具体尺度，但便于衡量和诠释：例如，贫困线以下的家庭百分比。但是，指标并不能把握局面的核心，而且也有失片面。对于指标，需要汇总或组合。衡量类似事物的多组指标被称为层面。

38. 人权事务高级专员办事处正在认真制定具有整体相关性的人权指标。正在开展的此种研究提出了一种指标的类型学，将指标分为结构型、过程型和结果型。结构型指标是指为了处理某种情况而出台的立法框架和公共政策等变量。过程型指标衡量为了处理某种情况而实际采取的具体步骤。结果指标衡量的是个人或社团所经历的实际情况。

39. 研讨会的与会者认为，这种指标类型学可能具有重要价值，还可以在这项工作的基础上建立起可能的种族平等指数。对于将要列入指数的每个层面和次层面，最好都能定出所有这三类指标。

40. 使用的指标不必全都是量化指标。可列入一份要求说明有或没有的特质清单(如某个国家是否存在人权机构)。这些特质应编码为“0/1”指标，可与其他指标相结合。然后，可以将填写为“有”的项目数目相加，得出分数。用这种方法就有可能列入结构和过程指标，而不仅仅是结果指标。

C. 每项指标的加权

41. 一旦确定了相关的指标，就可以将这些指标汇总为一个单一的指数。这样做的办法是对每一指标加权。由于在各国之间进行比较并按照单一尺度排位并不是指数的目的，因而是不可取的，所以，完全可以对于所有国家采用同一组指标，但对情况不同的国家使用一种不同的加权。可以按照一个国家的具体背景要素设想三

组或四组加权。多组加权的存在并不会削弱指数的有效性。相反，这样可能会加强使用指数的理由，因为这样就会使重点从排位和普遍性的比较转向评估国家不平等状况和就此采取行动的国别工具。

42. 这种差分加权并不等于逐步实现权利，因为对歧视的禁止是普遍性的。实际上，《经济、社会和文化权利国际公约》在歧视问题上的立场是十分清楚的，并且规定，所有国家具有确保不歧视的立即义务，而且不论其发展水平如何，这项义务不属于逐步实现的性质。

D. 替代办法

43. 与会者认为，构想指数及其首要目标有多种方法。每种备选方法都会影响到计算和诠释指数的方式。以下各段提出了关于可能目标的一些设想，同时列出了替代办法作为比较。

单一指数或多指标系统

44. 这是一个侧重点的问题。一种单一指数显然比较简洁，因此有其吸引力，但也有若干不利之处，如缺乏灵活性。值得考虑的一种替代办法是发展一种按照层面编组的紧凑和全面的指标系统。这种系统基本上是说明性的，可用于各种分析方法以适应多种利害关系方的需要。

少数指标或周密的指标系统

45. 必须就希望采用的系统类型作出选择。十分周密的指标系统有利于详细监测《消除一切形式种族歧视国际公约》等国际人权文书所载的全部权利，这些权利的落实可能会是复杂的。较为简单的一种系统含有的指标较少，可以用来衡量所有基本层面的总体状况，但会忽略某些基本的细节。

一种全新的工具或现有举措的延伸

46. 可以把拟议的指数或指标系统作为一种具有新基础设施的新独立举措加以完成，也可以依靠现有的举措。第一种办法成本较高，但能够纠正现有系统的不

足之处，第二种办法成本较低，可以利用现有基础设施已经积累起来的专长。必须同联合国系统的有关机构开展进一步讨论并最终同其他方面开展讨论，以便确定最恰当的方法。

可比性与特定性

47. 指数的建立主要是用于比较各国的情况(在这种情况下应当专为所有国家确定指标及加权)，还是特定于局部情况？第一种选择的结果是按照单一的尺度对国家排位。有些与会者指出，排位有利于吸引媒体的注意。其他一些人认为，媒体的介入会不利于数据收集系统最先进的国家。

48. 第二种办法可能较为恰当，因为种族不平等的表现在各国不同，因背景因素而发生变化。可加考虑的一种折中办法是建立为数十分有限的指标系统(三至五个)，包含所有的相同层面和指标，但加权各有不同，以便反映出各国(分为三至五类)本地情况的特定性。

条约监测工具与内部监测工具

49. 指数的构建可体现条约监测机构的需要，或可体现国家政府和公民社会组织与不平等现象作斗争的需要。如果在构建指数或指标系统时同时考虑到这两方面的需要，这两者之间就不存在绝对的对立关系。但有人指出，国别特定指数对于公民社会的宣传工作而言可能更为有用。

四、数据相关问题

A. 数据来源

50. 参加磋商的与会者强调了利用下列四类数据的重要性：社会经济统计数据，包括人口普查、国家调查和行政统计数据、普查和民意测验、专家小组判断和基于事件的数据。单凭其中任何一类数据都无法把握歧视的所有方面。为了全面了解情况，所有这些数据都是必要。

51. 社会经济统计数据是基本数据，反映的是结果的不平等。但这类数据反映不出与自由、尊严或平等待遇相关的平等方面。

52. 普查和民意测验是了解对赋予少数群体权利等等所抱有的偏见和态度的重要工具。专家小组的判断在难以用客观尺度将某种事物规范化的情形下是有帮助的，如新闻界的自由度。

53. 基于事件的数据能够把握住重大而罕见的、大规模统计数据难以反映的现象。此类数据往往由起倡导作用的非政府组织收集，应当认真评估。无论如何，这类数据反映的是歧视的一个重要方面(由于我们讨论的是特定情况下的故意行为，因此我们可以在此讨论歧视)。

B. 分类数据的可得性

54. 缺少按照种族或族裔分类的数据被认为或许是制订种族平等指数的最大障碍。实际上，反对种族主义的国际监测机构，如消除种族歧视委员会、欧洲种族主义和仇外心理监测中心或非洲人后裔问题专家工作组，都曾经表示，构建种族平等指数面临的最严重问题是缺乏相关和可比的数据。⁶

55. 但是，据指出，这个问题可以随时间发展而得到解决，因为种族平等指数的构建可能会推动会员国提供数据。对这方面义务的履行预期将是逐步的，据指出，在其他一些类似的联合国项目当中，如人类发展指数，充分参与也是逐步实现的。

56. 利用联合国系统内现有的数据收集工作，纳入关于族裔及类似课题的变数，是很有可能。这将需要收集这方面数据的不同机构开展磋商和密切合作，随之降低成本和提高系统性。这种办法并不排斥开展具体调查(例如关于态度的调查)，也不排斥利用非政府组织或既定学术项目产生的事件特定数据。

57. 联合国系统内存在着很多数据源。其中最重要的是各国的国家统计数据，这类数据通常产生于人口普查，被纳入了《人类发展报告》和《千年发展目标项目》的数据库。第二种来源是国家组织的队伍在联合国的技术和后勤支持下在国内开展的调查。“人口和保健调查”和“多指标类集调查”就属于这个类别。第三个来源是国家行政记录。另外，从理论上说，在向消除种族歧视委员会提交的初步报告中可以查到关于一个国家民族构成的资料。

58. 虽然有些国家的确在人口普查中收集关于族裔的数据，但这方面的数据并没有保存在联合国的记录中。“人口和保健调查”的档案中可能有某些国家的部分族裔数据，但在联合国网站提供的数据库中并没有这些数据。因此，现在没有便捷

和直接的方法把联合国统计数据库中的指标变量(如财政收入)按照族裔或种族细分。

59. 然而,有可能利用可得的国家统计数据从其他来源收集分类数据。这在很多国家都是可能的,但从目前看,所采用的程序没有系统性和可比性。数据的缺失并不意味着未来也得不到数据,因为目前已经具备了收集此类数据的基础设施。随着有关基于肤色或族裔的不平等问题得到越来越多的讨论,通过人口普查和调查是可以得到此类数据的。

C. 国家承诺

60. 人们日渐强烈地认识到,尽管会员国采取了打击种族歧视的积极步骤,但关于歧视的性质和范围,存在着一种知识上的差距。而且,利害关系方并不总是了解所建立起的反歧视办法是否充分、恰当或有效。

61. 《德班宣言和行动纲领》促请会员国采取步骤改进数据收集工作。会员国应当在国家和地方层次收集、汇编、分析、传播和公布可靠的统计数据,并采取所有其他必要措施定期评估身受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象之害的个人和群体的处境。

62. 同样,收集的数据应当考虑到经济和社会指标,包括酌情考虑健康和健康状况、婴儿和产妇死亡率、预计寿命、识字率、教育、就业、住房、土地所有制、身心健康服务、贫困和平均可用收入,以便制订社会 and 经济发展政策,从而消灭社会和经济条件的现存差距。

63. 消除种族歧视委员会已经请成员国提交关于种族和族裔问题的定期报告,包括分类数据。而且,这个条约监测机构已经制订了关于会员国在履行报告义务过程中提交统计数据的指导方针。

64. 在区域层次,欧洲理事会的会员国也被要求在欧洲理事会《保护少数民族框架公约》之下提交的定期报告中提供分类数据。

65. 在美利坚合众国、巴西、大不列颠和北爱尔兰联合王国、加拿大、荷兰、比利时和澳大利亚,政府都在不同程度上建立起了反歧视制度。为欧洲联盟开展的一项比较研究表明,多数这些国家制订的反歧视政策总纲都以多种方式要求提供基

于族裔和种族类别的分类统计数据。⁷ 通过这些例证有可能建立起良好做法，在其他国家商讨和拟订自己的反歧视制度时发挥重要的启迪和比照作用。

66. 其他一些欧洲国家在收集种族或族裔数据方面有着日渐增强的专长。欧洲联盟已经责成开展关于欧洲人对少数群体的态度的普查。欧洲种族主义和仇外心理监测中心记录了 15 个国家的外国人在就业和教育领域内受到的歧视和所处的弱势。芬兰和瑞典还特别就因在就业和教育领域内的经历开展了若干受害者调查。联合王国、荷兰和法国开展了歧视测试，以便普查少数人群体在劳力市场面临歧视的程度。

67. 印度、尼泊尔、危地马拉、南非和纳米比亚的国家人类发展数据提供了按照区域、性别和族裔群体分列的数据。一名与会者指出，有些非洲国家已经制订了国家行动计划，其中包括收集分类数据。

68. 在巴西，现任政府在执政的第一年内采取的一项重要行动方针就是为指导促进种族平等的政策造就知识。应用经济学研究所正在就非裔巴西人的人类发展指数开展研究。另外，有一项建议书提出，与福特基金会、联合国开发计划署和联合国教育、科学及文化组织达成协议，监测和评价促进种族平等的政策。另外还将再度开展核实公务部门人员种族构成的人口普查。

69. 除此之外，里约热内卢联邦大学的 Marcelo Paixao 教授最近完成的一项研究表明，在几乎所有巴西城市中，白人的类发展指数都高于黑人人口。这项研究显示，只有 13 个巴西城市的黑人人类发展指数大于白人。⁸

70. 在区域层次，开发计划署 2003 年编制了《罗姆人发展报告》。⁹ 这份文件全面地研究了罗姆少数人在五个中欧和东欧国家的境况：保加利亚、捷克共和国、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克。这些研究参考了在有罗姆人口代表性的 5034 名答复者当中开展的一次跨国调查产生的社会经济可比数据。

D. 法律和道德制约

71. 在有些国家，关于种族或族裔分类存在着争议，对收集种族和族裔分类数据的设想存在着怀疑。在卢旺达，法律禁止以任何方式提及族裔，这会使人会想到过去的冤屈。许多其他非洲国家也反对收集按照族裔分列的数据，理由是这种做法可能有悖于民族团结。在法国，共和主义理想设想的是一种统一的法国身份证，冲淡族裔和宗教根源作为民族团结最佳守护者的作用。但是，一名专家表示，在法国，

一些公司的各种报告和较近期的官方报告所维护的思想是，如果没有关于各群体社会地位的数据，就根本不可能制订出针对歧视的恰当对策。

72. 磋商会议的与会者普遍认为，收集关于种族和族裔的分类数据并不仅仅是一个统计问题，而且是关于个人维护自身尊严的权利的一个敏感和基本的问题。有些专家还指出，强调社会群体之间的差异会强化对于少数人的成见，强化一些政党的极端主义立场。应当利用 20 世纪发生的借种族统计数据 and 族裔分类大规模侵犯人权的长期历史告诫人们，需要维护隐私和尊重自愿的自我认同。

E. 数据保护措施的必要性

73. 从磋商中还可以看出，一些政府和一些少数民族感到担心的是，载有包含族裔或类似特质在内的个人信息的数据库本身就是一种危险，因为对这种数据库的使用可能不是反对不平等，而是歧视特定的群体。但是，与会者同意认为，可以通过此种办法解决这种合情合理的担心：(a) 制订一份关于数据检索、储存和程度的周密议定书，确保数据的安全和保密；(b) 发展或巩固保障落实安全和保密措施的国家机构；(c) 发展政府和公民社会处理、诠释和使用这类数据使之服务于决策的能力；(d) 开展宣传活动，是弱势群体了解为了确保数据不被滥用而采取的措施。

F. 公民社会的作用

74. 在开展商讨的各个不同阶段，与会者都提到了公民社会作为可能伙伴的作用。即使可能存在质量控制问题，但公民社会在国家一级对于数据收集的贡献得到了承认。对于事件特定数据，非政府组织确实可以发挥关键的作用，而找到源于非政府组织工作的良好、可靠的数据来源并不是不可能的。

75. 最重要的是，可以请非政府组织作为数据的潜在用户参与这方面的工作以便开展宣传和帮助制订政策。非政府组织的投入在数据收集的初步磋商阶段可能是既有帮助的，尤其是有利于认明边缘化或受歧视的少数群体，有利于就这个敏感的问题与地方少数群体或多数群体接触时提出关于谨慎从事的建议。在收集数据之后，出于制订政策的目的应当向非政府组织提供数据。

五、结 论

76. 参加磋商的专家认为，种族平等指数在技术上是可行的，用来衡量种族不平等的潜力巨大。这一指数将通过一种指标系统为反对种族歧视提供科学和全面的框架。它可以成为会员国和其他利害关系方随时间而监测其反歧视政策落实情况的一种重要国别工具。

77. 许多国家没有按照族裔分列的数据，这对于制订指数来说是一种潜在的障碍。但是，这个问题可随时间而得到解决，指数的构建有可能推动会员国提供这类数据。

78. 一些国际人权文书和关于向消除种族歧视委员会这类条约监督机构提出报告的指导方针，都已经纳入了关于族裔及类似特质的数据要求。购建种族平等指数的可能性将要求把数据收集过程系统化。对这项要求的遵守预期会是逐步性的，如果在项目启动时有足够的国家参加，这就不会同指数的可行性发生矛盾。

79. 磋商进程清楚地确立了种族平等指数的可取性。但是，人权事务高级专员希望请人权委员会注意，可能的种族平等指数还会在高专办层次和国家层次引起重要的财务影响。这个项目的成功实施将要求建立一个专门的研究人员小组，负责拟订试验项目的周密计划。在国家层次，拟订可能的种族平等指数需要建立起统计能力建设方案，也需要会员国拿出强有力的政治意愿。

80. 如果人权委员会决定批准制订种族平等指数，人权事务高级专员认为，争取采取下列步骤：

- (a) 应启动另一个磋商进程，具体的目标是确定关于这个指数和构建指数过程中所用指标的详述说明；
- (b) 判定人口区段和背景相关指标的进程在国家层次首先应当是参与性的。应当促进会员国和其他利害关系方的有力参与；
- (c) 人权高专办应当为收集种族和族裔数据制订指南，请会员国和其他利害关系方予以注意；
- (d) 需要采用健全、独立和透明的方法，必须拟订出这种方法；
- (e) 将在可以得到分列数据的为数有限的一组国家中开展试验研究，以便完善方法，提高方法的效率和实效。

注

- ¹ Patrick Simon, “Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great Britain and the Netherlands”, Medis Project (Measurement of Discriminations), European Commission, August 2004, p. 49.
- ² See www.census.gov/population/www/socdemo/race/racefactcb.html.
- ³ See paragraph 78 of the Durban Programme of Action for a list of international instruments on anti-discrimination.
- ⁴ Kjeldstad, R. and Kristiansen, J.E. “Constructing a regional gender equality index: reflections on a first experience with Norwegian data” in *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, vol. 18, No. 1, 2001, p. 42.
- ⁵ See the Proceedings of the European Conference on Data to Promote Equality, Finnish Ministry of Labour/European Commission, Helsinki 2005.
- ⁶ See “Replies to the questionnaire adopted by the Working Group of Experts on People of African Descent at its third session”, Note by the secretariat, fifth session of the Working Group of Experts on People of African Descent, Geneva, 29 August-2 September 2005.
- ⁷ Patrick Simon, *idem*, p. 8.
- ⁸ Marcelo Paixão, Observatorio Afrobrasileiro, UFRJ/IPDH, Nota de Estudos, 02/2003.
- ⁹ See “Avoiding the Dependency Trap - A Human Development Report on the Roma in Central and Eastern Europe”, UNDP, 2003.

E. Non-governmental organizations

Mr. Christian Alando	Member, World Vision International
Mr. Michael J. Donnelly	Global Insight, Inc
Ms. Maya Wiley	Centre for Social Inclusion

F. Academic institutions

Ms. Smita Narula	New York University School of Law
------------------	-----------------------------------

G. Independent experts

Ms. Edna Santos Roland	Independent eminent expert
------------------------	----------------------------

H. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Ms. Malin Almqvis
Ms. Sandra Aragon
Ms. Michèle Buteau
Mr. Jose Dougan-Beaca
Ms. Beatrijs Elsen
Mr. Nicolas Fasel
Ms. Corinne Lennox
Ms. Nathalie Prouvez
Mr. Martin Seutcheu
Mr. Pierre Sob

-- -- -- -- --